

PRESENTACIÓN DE CONCLUSIONES
DEL EJE TEMÁTICO:

“DESARROLLO ECONÓMICO” PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

COMISIONES

- Presupuesto y Cuenta Pública
- Economía Comercio y Competitividad
- Economía Social y Fomento del Cooperativismo
- Hacienda y Crédito Público
- Comunicaciones y Transportes
- Ganadería
- Pesca
- Radio y Televisión
- Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria
- Infraestructura
- Federalismo y Desarrollo Municipal
- Energía

PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO
2019 - 2024



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

“LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”

EJE TEMÁTICO DE DESARROLLO ECONÓMICO

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024

Las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, Economía Comercio y Competitividad, Economía Social y Fomento del Cooperativismo, Energía, Federalismo y Desarrollo Municipal, Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Infraestructura, Pesca y Radio y Televisión,

CONSIDERANDO

Que el artículo 74, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley.

Que el artículo 21 de la Ley de Planeación señala que la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, por parte de la Cámara de Diputados, consistirá en verificar que incluya los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que el 26 de abril de 2019 se aprobó por el Pleno de la Cámara de Diputados el “Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al proceso de discusión y en su caso aprobación del Plan Nacional de Desarrollo”, y en su numeral Tercero establece que las Comisiones Ordinarias podrán elegir, con libertad, el procedimiento a seguir para el análisis y contenido del Plan Nacional de Desarrollo.

Que en sesión extraordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública celebrada el día 23 de mayo pasado, se acordó formar un Grupo de Consulta integrado por Instituciones, Asociaciones Civiles y Dependencias en el marco de los trabajos para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de las acciones de Programación y Presupuestación para los ejercicios fiscales subsecuentes.

Que el Grupo de Consulta está conformado por las siguientes instituciones:

- Auditoría Superior de la Federación
- México Evalúa A.C.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias
- Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico
- Comisión Federal de Competencia Económica
- Borde Político A.C.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
- Consejo Coordinador Empresarial

Y que del 23 de mayo al 7 de junio se llevaron a cabo trabajos de análisis sobre el Plan Nacional de Desarrollo por parte del mencionado Grupo de Consulta.

Se emiten las siguientes:

CONCLUSIONES

“ECONOMÍA”

El crecimiento económico es un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo del país. Sus principales elementos, como el fortalecimiento de la hacienda pública, fomento a las inversiones, competencia económica y política industrial, tienen como objetivo central mejorar la calidad de vida de las y los mexicanos.

Por lo anterior, es necesario que este Eje tenga como objetivo principal “Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio, así como fortalecer una nueva política industrial, agrícola, tecnológica y de servicios”.

1. FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS Y RECAUDACIÓN

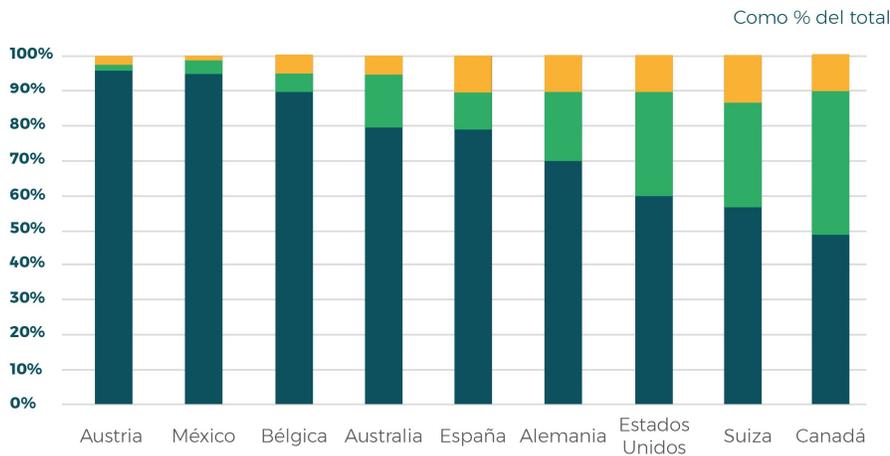
México es el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde se pagan menos impuestos y contribuciones. La recaudación a nivel estatal y municipal tradicionalmente ha resultado muy baja, con una alta dependencia de las transferencias y aportaciones federales (alrededor de 75% de su presupuesto).

Considerando lo anterior, en México se requiere un reordenamiento integral del esquema tributario, para que en una primera etapa se generen acciones para combatir la evasión, ampliar la base de contribuyentes, evitar la renuncia tributaria y actualizar las contribuciones, de tal forma que sea posible obtener ingresos públicos, en los tres órdenes de gobierno, adecuados para las necesidades de inversión y gasto social, y que se contribuya a la competitividad internacional de la economía mexicana.

Una segunda etapa implicaría discutir los cambios en el sistema tributario mexicano. Este ejercicio debería efectuarse en el segundo trienio de la Administración Federal.

RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS POR ORDEN DE GOBIERNO

En México solo el 4.7% de los ingresos por impuestos es recaudado por los gobiernos estatales, mientras que el gobierno federal recauda el 93.6% del total



FUENTE: IMCO con datos de OCDE (2019).

Asimismo, resulta indispensable dar seguimiento puntual a las acciones tendientes a reducir los niveles de desigualdad en la población. Para tal efecto, es posible tomar como guía al índice de GINI del ingreso corriente individual, el cual, después de pagar impuestos y recibir transferencias, deberá ser menor que el GINI del ingreso corriente individual antes de impuestos y transferencias.

Para tener finanzas públicas sanas, se requiere fortalecer las haciendas públicas locales, tanto en su capacidad recaudatoria como en el monto de los ingresos que se obtengan. Las entidades federativas no han logrado diversificar sus impuestos y se encuentran en una situación de dependencia del Gobierno Federal. Se hace evidente la necesidad de reformar y adecuar la normatividad fiscal aplicable a la recaudación y cobro de los impuestos, con el fin de que los procesos de cobranza sean más ágiles y más confiables.

Cabe señalar que el reordenamiento tributario del país no implica necesariamente el aumento de impuestos, sino analizar el cumplimiento y conveniencia de los ya existentes, fortalecer los esquemas recaudatorios y ampliar la base gravable, combatiendo delitos fiscales y la informalidad.

a) Federalismo Fiscal

Adicionalmente, se requiere de una revisión y actualización de las leyes de coordinación fiscal que elimine un federalismo estático, que promueva las deficiencias del estatus quo y transite a uno que brinde incentivos al crecimiento económico, a la formalidad, a la inversión, a la construcción de capacidades y a la rendición de cuentas. De no hacerlo, las transferencias federales profundizarán la falta de autonomía fiscal y se perpetuará la desigualdad regional.

La coordinación fiscal debe estar estructurada con base en los principios de equidad, simplificación administrativa y fortalecimiento de las finanzas locales, que incentiven las buenas prácticas y políticas públicas para disminuir los niveles de pobreza en el país. Es necesario transitar del federalismo represivo al federalismo competido. Por ello, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) considera adecuada la construcción de mecanismos de competencia e incentivos en los fondos federalizados.

De acuerdo con el IMCO, más del 30% del gasto neto total se ejerce en los estados y municipios. Gran parte de las estrategias para combatir la marginación y la pobreza se llevan a cabo en los gobiernos locales también.

Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y sus fórmulas no premian las prácticas que disminuyan la pobreza en los gobiernos locales. El caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es un ejemplo. La actual fórmula en la ley no promueve la implementación de políticas públicas efectivas para reducir la pobreza. El componente que más peso tiene en la fórmula es la proporción de personas en pobreza extrema que tenga un estado respecto al nivel nacional (80%). Tal situación genera un incentivo perverso, pues para recibir más recursos resultará más conveniente tener un mayor número de personas en extrema pobreza, que

reducir dicho número (el esfuerzo por reducir el número de personas en pobreza extrema se premia poco (20%). Si bien, es necesario asignar más recursos a los estados y municipios que tienen más personas en condiciones de pobreza extrema, también es necesario premiar los esfuerzos y buenas prácticas que logren disminuir la pobreza. La fórmula actual premia a los estados mientras más pobreza extrema tengan, dando también un incentivo perverso a que no convenga cambiar o mejorar esa situación.

De tal forma, se sugiere llevar a cabo una Convención Nacional Hacendaria, cuya finalidad sería ordenar el actual esquema tributario y de distribución fiscal. Dicha Convención deberá contemplar actividades de investigación y análisis para detectar las necesidades y condiciones específicas de nuestro país.

b) Modernización institucional y capacitación a nivel local

Las entidades federativas se encuentran en una situación de dependencia de los recursos federales, por lo que necesitan contemplar acciones para el fortalecimiento de las haciendas públicas locales, principalmente, a través de dos elementos: la modernización de los sistemas y la capacitación del personal.

Se requiere establecer programas de fortalecimiento institucional que tengan en cuenta las grandes disparidades en las capacidades recaudatorias de los municipios. Una mejora a las haciendas locales incluye una provisión de servicios más eficiente y una mayor capacidad para la aplicación de las leyes correspondientes.

Los programas que se destinen para tal efecto deberán contemplar la revisión de los sistemas hacendarios, verificando el uso adecuado de las tecnologías de comunicación e información. Mejores bases de datos permitirán un mayor control y una mayor recaudación.

Asimismo, se requiere una capacitación constante al personal, tanto en aspectos legales como en el uso de los sistemas informáticos. Es necesario que las y los servidores públicos cumplan con las disposiciones generales de armonización contable y del sistema fiscal mexicano. De igual forma, se sugiere garantizar al personal su estabilidad laboral, implementando un servicio de carrera para las personas dedicadas a las funciones de cobranza coactiva (ejecutores fiscales y personal administrativo vinculado con dichos procesos), con el fin de dar continuidad al trabajo de recaudación, estableciendo a la vez los mecanismos periódicos de control de confianza.

Ambos elementos contribuirán al establecimiento de un Estado de Derecho en materia tributaria, que, en primer lugar, promueva una cultura fiscal en la población y en segundo, fortalezca la aplicación de las penas a evasores fiscales y a quienes eluden al fisco, gracias a la mejora de las capacidades de investigación y profesionalización del personal hacendario.

Para ello, se propone retomar y coordinar los esfuerzos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y BANOBRAS, con la finalidad de diseñar un Programa Nacional de Modernización de las Haciendas Públicas.

c) Combate a la Informalidad

México tiene la problemática de no contar con una clave única que identifique a la población. Lo anterior, además de tener incidencia en ámbitos diferentes a los fiscales, como el robo de identidad, el abuso de programas sociales o la correcta identificación de delincuentes, coadyuva a que la fiscalización tributaria no sea eficiente.

De contarse con una Cédula Única de Identidad (CUI), las autoridades fiscales podrán fiscalizar de mejor manera, pues tendrían acceso a todos los movimientos financieros de los contribuyentes.

Además, de que dicha medida coadyuvará a aumentar la inclusión financiera y la cobertura de la seguridad social y de los diversos programas sociales.

d) Predial

El impuesto predial es generador de ingresos propios, pero se enfrenta con la incapacidad de los gobiernos locales y sobre todo de los municipales para ser recaudado. En este sentido, resalta la importancia de incidir mediante propuestas e incentivos que mejoren la capacidad recaudatoria.

El predial es uno de los impuestos más progresivos, pues en su diseño se considera el valor del predio e implícitamente la calidad de los servicios públicos en el entorno. El predial debe ser pagado por todos los propietarios de bienes inmuebles, y es calculado mediante fórmulas que consideran elementos como la ubicación del inmueble, superficie total del terreno, tamaño de la construcción y número de pisos.

Fomentar la contribución del impuesto predial bajo una estrategia integral se convierte en una gran oportunidad de generar ingresos. Esto, porque en nuestro país, los ingresos recaudados por concepto de predial significan apenas el 0.2% del Producto Interno Bruto (PIB), muy por debajo de la media internacional que alcanza el 2.0%.

Una gran parte de la ineficiencia recaudatoria en el impuesto obedece a la poca fiscalización que se lleva a cabo por las autoridades locales, la cual puede ser complementada con el uso de medios electrónicos y las tecnologías de información (pago en línea, invitaciones de corrección y visitas de verificación electrónicas) y que incluya la vinculación entre catastros actualizados y sistemas tributarios.

Además, la mejora de los sistemas catastrales debe hacerse utilizando tecnología de punta, a través de drones haciendo mapeos de las superficies para tener un padrón virtual más actualizado y realista y aprovechando la información que genera el INEGI.

Resulta necesario impulsar la regulación para homologar los sistemas tributarios para el cálculo y determinación del impuesto predial, a efecto de lograr que las bases del impuesto se acerquen a los valores de mercado de los inmuebles, para lograr un gravamen más adecuado, equitativo y proporcional, ya sea para subir los valores en donde se han rezagado y para ajustarlos a la baja en donde se hubieran incrementado por encima del valor real de los inmuebles.

Es necesario asegurar la claridad y la transparencia respecto a los ajustes que se están llevando a cabo (tanto en el catastro como en los procesos recaudatorios) y sobre todo en la manera en que se invertirán los recursos generados. En teoría, un aumento en los ingresos propios de un municipio se vería premiado con un aumento en las transferencias federales, lo que serviría como un aliciente para la o el alcalde en turno.

Además, se requiere eliminar las exenciones a dicho impuesto, constituidas esencialmente por inmuebles de los gobiernos estatales y federal, así como de las asociaciones religiosas.

Se proponen las siguientes líneas de acción:

- Identificar, depurar y clasificar la cartera fiscal por tipo de contribuyente o predio, por monto del adeudo, por periodo adeudado, por créditos en proceso de litigio, entre otros criterios.
- Formular e implementar un programa especial de cobro a morosos, a través del compromiso e involucramiento de todas las autoridades municipales, convenios que faciliten el pago en parcialidades, amplia difusión hacia los contribuyentes, cartas compromiso para pagar sus adeudos, control y seguimiento de los trabajos diligenciados y de metas y objetivos.
- Inscribir en catastro embargos administrativos de bienes inmuebles.
- Actualizar valores catastrales.
- Desarrollar un programa de actualización del patrón orientada a la inscripción de predios omisos y construcciones “ocultas o no manifestadas”.

- Financiar la modernización con venta de mapas digitales y datos catastrales, explorar esquemas de valuación, aplicar sanciones, programas de cobranza, estandarizar descuentos.
- Lograr esquemas de financiamiento para adelantar los recursos que vendrán de una mayor recaudación del predial.
- Incrementar la participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y dar incentivos novedosos.
- Diseñar mejores incentivos en las reglas de distribución de recursos que provienen de la federación.
- Mejorar los incentivos incluidos en la Ley de Coordinación Fiscal, incluir predial y agua en leyes estatales, distinguir entre tipos de municipios y aplicar un esquema escalonado de fondos federales compensatorios y competidos.

e) Tenencia

El hecho de haber traspasado la facultad del cobro de la tenencia a las entidades federativas desde 2008, ha ocasionado una baja en su recaudación, pues ha adquirido dimensiones políticas.

El impuesto sobre la tenencia tiene, entre otras características, las siguientes: es progresivo (pagan más los que tienen más); reduce los efectos negativos asociados a la congestión vehicular, el tránsito y la emisión de contaminantes ambientales; es de fácil cobro y supervisión, lo cual se traduce en una baja tasa de evasión, contribuyendo así a una mayor equidad en el cobro del impuesto (no hay depredación tributaria).

Para 2019, sólo 13 entidades federativas continúan cobrando tenencia; sin embargo, en varias de ellas existen esquemas de subsidios diferentes, generando una competencia perversa entre estados para “ver quién cobra menos”, lo que reduce la base gravable. En algunos casos la tasa es de cero, mientras que en otros ha generado evasión fiscal.

De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), el incremento de la tenencia sería el mecanismo que ayude a compensar la caída de los ingresos locales, pues los estados han cobrado por debajo de su potencial recaudatorio.

Su incremento podría generar recursos adicionales a los gobiernos locales para proveer de mayores servicios a la población, disminuyendo su dependencia de las aportaciones (con la aplicación de la tenencia, los ingresos podrían incluso triplicarse).

Tomando en cuenta los elementos anteriores, se considera necesario analizar la posibilidad de restituir el impuesto de tenencia federal, y hacerlo completamente participable para las entidades federativas. De tal forma, se eliminarían los incentivos perversos entre entidades federativas y se generaría una mejora de las finanzas locales, donde urge atender rezagos en infraestructura pública.

f) Impuestos ambientales

Los impuestos ambientales cobran relevancia a nivel mundial ante la situación del cambio climático, considerando que pueden incidir en los hábitos de consumo y los modos de producción al incentivar el uso de productos o nuevas tecnologías, que generen menores daños al ambiente.

Además de tener una finalidad recaudatoria, los impuestos ambientales tratan de corregir una externalidad negativa.

En México la recaudación por este concepto alcanza apenas el 0.3% del PIB, en tanto que en países como Alemania se encuentra por arriba del 2.0%.

Se estima pertinente realizar un profundo análisis de los impuestos ambientales, pues se obtendrían resultados positivos en el nivel recaudatorio y si se considera su etiquetación se aminorarían los daños al medio ambiente.

En cuanto a los derechos por servicios públicos relacionados con la gestión pública ambiental, es necesario revisar los elementos que se utilizan en la obtención de la cuota tributaria para que efectivamente se cobre al contaminador buena parte de la externalidad ambiental, específicamente, el costo de reparación del daño al medio ambiente. Estos son derechos ambientales redistributivos y recuperadores del costo ambiental ocasionado.

Sería necesario un verdadero federalismo fiscal para que las entidades federativas y municipios puedan establecer derechos e impuestos ambientales, lo que constituye un gran reto para la creatividad y diseño jurídico de tributos nuevos con la finalidad de que no sean inconstitucionales ni signifiquen una doble imposición con los tributos federales, y no distorsionen la competitividad nacional o regional.

El gasto público en materia ambiental es creciente debido a que la degradación del medio ambiente ha sido constante por lo que es necesario buscar fuentes de financiamiento. Además, la cultura ambiental y la necesidad de un desarrollo sustentable pueden ser argumentos más persuasivos y legítimos para aumentar los ingresos fiscales en México a través de los tributos ambientales.

g) Comercio Electrónico

El comercio electrónico representa una fuente de recursos no explotada suficientemente en nuestro país, como para generar mejoras en la recaudación. El incremento de impuestos derivados de la economía digital es un reto, ante la creciente compra de productos realizada por internet o medios electrónicos.

La controversia internacional que existe respecto de a quién corresponde cobrar el impuesto o la forma de retenerlo, representa un reto que exige precisiones en la normatividad interna de nuestro país, buscando incrementar los niveles de recaudación por este concepto.

Recientemente se anunció en México la entrada en vigor de un programa de retención y pago de impuestos para los choferes y repartidores de las principales plataformas digitales de transporte compartido y entrega de alimentos.

Sin embargo, la carga fiscal no afecta a las grandes empresas, sino que se reproduce el esquema de inequidad, al cobrar los impuestos a los choferes y repartidores y no a las firmas que administran estos programas, lo cual no se considera un gravamen justo o equitativo.

Se requiere identificar un esquema en el que la carga tributaria recaiga sobre las plataformas internacionales que se benefician de las transacciones económicas en el país, evitando caer en la doble tributación. Para ello, es necesario realizar un análisis comparado y considerar las propuestas de acuerdos internacionales (además, de atender recomendaciones para evitar la precarización laboral).

El Gobierno mexicano deberá mantenerse al tanto de las negociaciones internacionales para la creación de un “impuesto digital”, tal y como se ha señalado en el marco del Grupo de los 20 y de la OCDE.

h) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

El IEPS es un impuesto que se paga por la producción, venta o importación de gasolinas, alcoholes, cerveza, tabacos labrados, bebidas con alto contenido de azúcar y alimentos no básicos de alta densidad calórica, entre otros productos.

En nuestro país y como parte de las políticas públicas, a fin de prevenir y controlar el incremento desmedido de la obesidad y de las enfermedades crónicas no transmisibles, así como de la mortalidad asociada a las mismas, se establecieron impuestos dirigidos a determinados productos, a fin de modificar los hábitos de consumo de la población.

Tal es el caso de los impuestos al tabaco, alcohol, refrescos y alimentos denominados “chatarra”.

El IEPS es un impuesto que originalmente no tiene una función recaudatoria, sino que es utilizado como una política pública para desincentivar el consumo de determinados bienes negativos para la salud de la población. Busca disminuir la carga económica que representa para el erario federal, la prevención y tratamiento de enfermedades asociadas al consumo de dichos productos, con el fin de atacar el sobrepeso y obesidad que padece la población de nuestro país y diversos hábitos dañinos a la salud.

No obstante, como la baja elasticidad de los productos ha ocasionado que la problemática persista, resulta importante analizar la posibilidad de incrementar y etiquetar dichos impuestos, a fin de subsanar la importante carga que representa para el erario e implementar políticas preventivas.

i) Facturación falsa

La problemática de empresas que emiten facturas falsas o con operaciones simuladas se ha incrementado causando graves daños al erario.

Lo anterior, a pesar de la aprobación de medidas para desincentivar la emisión de facturas con las modificaciones aprobadas al Código Fiscal de la Federación, que incluyen la sanción de entre tres y seis años de prisión a quien expida o enajene facturas que amparen operaciones inexistentes o falsas, así como actos jurídicos simulados.

Por otra parte, se ha adoptado la facturación electrónica, con lo cual se reduce el margen de maniobra para la evasión y elusión fiscal, así como para detectar irregularidades en los registros tributarios, al cruzar información proveniente de la facturación electrónica, registros administrativos y otras bases de datos.

De acuerdo con información proporcionada por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), se han detectado alrededor de 10 mil empresas en el país dedicadas a la doble facturación, situación que impide percibir impuestos por cerca de 500 mil millones de pesos cada año.

Es indispensable que las autoridades fiscales ejerzan sus facultades y sus labores se vinculen con la Unidad de Inteligencia Financiera. En tal sentido, se requiere considerar medidas adicionales para evitar las operaciones simuladas que generan beneficios fiscales, como llevar a cabo la retención en materia de impuesto al valor agregado a ciertos pagos que se realicen por personas morales en operaciones que se han detectado como proclives para la simulación de operaciones a través de la emisión de facturas falsas.

j) Impuesto Sobre la Renta (ISR)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que la tasa de incumplimiento del impuesto sobre la renta continúa siendo elevada, y que en general los países recaudan menos de la mitad de los recursos que sus sistemas tributarios deberían generar.

La última estimación de la CEPAL sobre la evasión y elusión fiscal en la región sugiere que el costo regional de este fenómeno alcanzó un 6.3% del PIB en 2017, una cifra equivalente a 335,000 millones de dólares.

Por ello, es importante establecer medidas que incentiven el pago del ISR, mediante estrategias que incrementen la recaudación por este concepto y, sobre todo, reduzcan la brecha entre la tasa legal establecida y la tasa efectivamente pagada por personas físicas y morales. Cabe destacar que México fue uno de los primeros países que adoptaron en su legislación interna las recomendaciones de BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) emitidas por la OCDE (inclusive antes de que la OCDE recomendará su adopción).

Sin embargo, es importante desarrollar una estrategia proactiva en la conjunción de esfuerzos internacionales, encabezada por la OCDE y el Grupo de los 20, para impedir las estrategias de las transnacionales para eludir el pago de impuestos.

k) Simplificación Administrativa Fiscal

El Sistema de Administración Tributaria (SAT) es una de las autoridades que más avances tecnológicos ha introducido en el cumplimiento de las obligaciones. Ello ha implicado una inversión de recursos importante tanto para el Estado como para las y los contribuyentes.

Sin embargo, no se ha simplificado el régimen de cumplimiento de obligaciones. De hecho, las horas invertidas en el cumplimiento se han incrementado. Por ello, se sugiere evaluar las siguientes medidas:

- Emplear la información proporcionada por los contribuyentes para detectar patrones de comportamiento.
- Dar incentivos a contribuyentes con adecuado comportamiento, como devoluciones de impuestos en tiempos más expeditos.
- Eliminar la contabilidad electrónica, dada la implementación del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) y complemento de pago.
- Respecto del sector financiero, eliminar las diversas declaraciones informativas anuales que contienen datos que ya son reportados en el CFDI, con el fin de eliminar duplicidades.

2. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

El gasto público en infraestructura es el principal motor de la economía. No sólo es fuente de empleo, sino que permite fortalecer las capacidades del Estado a largo plazo en temas como salud, comunicaciones y transportes, educación, energía y seguridad pública.

La inversión en infraestructura resulta indispensable para garantizar el crecimiento económico del país. El Gobierno Federal deberá diversificar su obra pública, inyectando recursos a lo largo del país y no sólo a los macroyectos, para obtener un desarrollo económico regional más equilibrado.

Tradicionalmente, la inversión en obra pública se puede realizar a través de dos esquemas: obra por administración (realizada por los propios gobiernos) o por contrato (a través de terceros, y con base en los procedimientos legales correspondientes).

Al fortalecer las finanzas estatales y municipales, se podrán definir responsabilidades de gasto que consideren las necesidades básicas en materia social y de infraestructura para cada orden de gobierno.

Es innegable que la infraestructura y los servicios públicos juegan un papel determinante en los niveles de bienestar de la población. Un transporte público eficiente, la dotación de agua potable suficiente, vialidades, carreteras, caminos rurales y alimentadores modernizados y con mantenimiento adecuado, seguridad, puertos eficientes, infraestructura ferroviaria moderna y segura, aeropuertos competitivos, telecomunicaciones, salud y educación de calidad puede representar un mayor beneficio que un incremento directo al salario y son todos factores que reducen las diferencias sociales. Son una inversión con una elevada rentabilidad social, que se puede complementar con inversión privada a través de mecanismos como las Asociaciones Público-Privadas.

Por otra parte, se requiere definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno.

Cabe señalar que los análisis de costo-beneficio muestran que al invertir en la rehabilitación y el mantenimiento de las instalaciones de infraestructura existentes generalmente se obtienen beneficios mayores que cuando se lo hace en nuevos proyectos.

De tal forma, se requiere que el Programa Nacional de Infraestructura, se elabore a partir de un diagnóstico técnico, independiente y participativo que permita establecer los objetivos que atiendan las necesidades locales y regionales tomando en cuenta las capacidades financieras de los tres órdenes de gobierno.

Para ello, se podría considerar llevar a cabo un censo de necesidades de infraestructura como un mecanismo de obra pública abierta, el cual permitirá generar sinergias y profundizar los beneficios de la inversión pública, atendiendo a diversas áreas.

El Programa Nacional de Infraestructura deberá armonizarse con los diversos programas sectoriales del país y contemplar mecanismos para la identificación y gestión de riesgos de corrupción durante todas las fases del proceso de contratación pública.

Además, deberá contener lo siguiente:

- Los objetivos y estrategias que se seguirán para mejorar una infraestructura competitiva y eficiente en ferrocarriles, aeropuertos, carreteras y puertos a nivel nacional, especificando mecanismos para su construcción, modernización, conservación, rehabilitación, reconstrucción y operación de cada uno de estos sectores; así como, la proyección de inversiones estimadas y el crecimiento esperado al final de la gestión gubernamental que la constitución establece.
- El desarrollo de los puertos y marina mercante como sectores estratégicos para impulsar el bienestar social, así como el impulso que requiere el sistema marítimo-portuario como un motor de progreso costero regional.
- La intermodalidad en el transporte de pasajeros y mercancías, industria aérea y su participación en el desarrollo de proyectos del Sistema Metropolitano de Aeropuertos.
- Los esquemas de financiamiento para el desarrollo y mejora de la infraestructura, considerando las diversas fuentes de financiamiento y la importancia de fortalecer las Asociaciones Público-Privadas, como una fuente de financiamiento para el impulso de inversiones en este sector.
- Indicadores de desempeño que permitan evaluar los avances del Plan Nacional de Desarrollo, y que éstos, se encuentren armonizados con el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el caso de obras públicas financiadas por esta fuente de inversión.
- Dentro de la infraestructura de telecomunicaciones, se deberá especificar con mayor detalle respecto de sus diferentes facetas como la radiodifusión comercial, pública, y de carácter social, y hacer mención a las radios sociales, comunitarias e indígenas, a fin de que la radiodifusión quede señalada como un servicio público de interés general y que se garantice el servicio en condiciones de competencia y calidad.

Del mismo modo, en materia de radiodifusión, se estima conveniente profundizar en las diferentes facetas del sector, como lo es la radiodifusión comercial, pública, y de carácter social. Para ello, se sugiere incorporar en las políticas públicas y programas del sector estrategias específicas que:

- Atiendan al derecho humano de acceso al servicio de radiodifusión;
- Observen a la radiodifusión como un servicio público de interés general;
- Garanticen que la prestación del servicio de radiodifusión se dé en condiciones de competencia y calidad, y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo tercero de la Constitución;
- Fortalezcan a los medios públicos;
- Garanticen la sustentabilidad, sostenibilidad y autogestión de las radios sociales, comunitarias e indígenas;
- Permitan el seguro y amplio ejercicio del periodismo, el derecho de información, la libertad de expresión y la libertad de prensa.

a) Política industrial

Se requiere implementar acciones de política industrial que propicien la colaboración entre el gobierno y el sector privado para desarrollar los sectores con mayor impacto en el crecimiento económico y, un crecimiento regional más balanceado explotando sus ventajas comparativas.

Para ello, se debe impulsar un programa de desarrollo industrial que establezca los mecanismos de colaboración público-privada que permitan elevar los niveles de inversión a 30% como proporción del PIB. Para ello es necesario elevar la inversión pública y privada, así como garantizar el ejercicio eficaz de los recursos públicos.

Se sugiere:

- Identificar las necesidades de inversión pública para potenciar la productividad de individuos, empresas y regiones.
- Incrementar progresivamente a partir de 2020 el presupuesto federal de inversión pública hasta alcanzar al menos el 6 por ciento del PIB.
- Fortalecer el sector exportador.
- Robustecer los encadenamientos productivos a nivel nacional, regional y sectorial.
- Fortalecer programas de productividad y competitividad industriales.
- Impulsar el desarrollo de sectores industriales de mediano y alto valor agregado.
- Elaborar del Programa Especial para la Productividad y la Competitividad que se encuentra pendiente en la Ley del Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.
- Como estrategia de fomento al empleo formal, al crecimiento económico, la inversión y el fortalecimiento del mercado interno con bases productivas, sin menoscabo de la calidad y de la competencia, se procurará incrementar el contenido nacional en las obras de infraestructura básica: construcción y mantenimiento de carreteras, puentes, vivienda, escuelas, hospitales, en el sector energético y el sistema de telecomunicaciones.
- Teniendo como objetivos elevar el bienestar de la población, aumentar su nivel de ingreso y evitar sobreprecios, el gobierno federal elaborará una estrategia integral para avanzar en la integración productiva de lo Hecho en México en las obras de infraestructura básica del sector público nacional sin contravenir los acuerdos internacionales y utilizando parámetros de contenido nacional similares a los aplicados por sus principales socios comerciales en esta materia. Con ello se garantiza equidad en la competencia internacional. Ante propuestas iguales se dará preferencia a lo Hecho en México.
- Por ello ninguna obra de infraestructura del Sector Público Federal utilizará insumos importados elaborados en países en donde se utilice trabajo infantil, el promedio de contaminación sea superior a lo generado en el sector productivo mexicano equivalente, que sean beneficiados por dumping, que se encuentre en litigio ante la OMC (por cualquier otro país) por competencia desleal o que no salvaguarde los derechos laborales en, por lo menos, el mismo nivel que lo aprobado en las leyes mexicanas.

- Monitorear de manera permanente de los avances en productividad.
- En cuanto a competitividad Industrial para el desarrollo, adoptar la métrica de ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) a nivel estatal, fundamentalmente porque es un mecanismo que garantiza elevar el valor agregado de lo Hecho en México, tanto para el mercado interno como para la exportación.
- Validar los estudios costo-beneficio para obras de trascendencia por un consejo de expertos autónomo e independiente
- Establecer un sistema de seguimiento a la inversión pública en infraestructura que obligue a las dependencias a actualizar o modificar los análisis costo beneficio de los proyectos de inversión pública y que lleve a cabo un proceso de escrutinio y validación de los supuestos detrás de estos.
- Crear un mecanismo que transparente los estudios costo-beneficio, en hojas de cálculo, de todos los proyectos de inversión pública.
- Evitar la competencia desleal en las obras de infraestructura pública [Ninguna obra de infraestructura del Sector Público Federal utilizará insumos elaborados en donde se utilice trabajo infantil, el promedio de contaminación sea superior a lo generado en el sector productivo mexicano equivalente, que sean beneficiados por dumping, que se encuentre en litigio ante la Organización Mundial del Comercio (por cualquier otro país) por competencia desleal o que no salvaguarde los derechos laborales, en cumplimiento con la normatividad internacional].
- Crear las condiciones para que la industria nacional pueda participar activamente en las obras de infraestructura que están asociadas al Tren Maya, el Desarrollo del Istmo, el aeropuerto “Felipe Ángeles” y la reactivación del sector energético. En este sentido se propone que el Gobierno de México y el sector industrial confederado construyan un Sistema de Información Estratégica, el cual contenga la demanda de empleo, insumos intermedios, materias primas, maquinaria y equipo de cada proyecto.
- Promover la participación de la industria nacional en la construcción de infraestructura pública mediante todos los mecanismos ya disponibles, cumpliendo siempre con los

principios del artículo 134 de la Constitución y con la mayor transparencia y escrutinio público.

- Promover el traspaso de tecnología e inclusión de contenido nacional en contratos con inversión extranjera.
- Potencializar la especialización de la Banca Nacional de Desarrollo, así como la generación de una política sectorial y regional, para mejorar sus resultados:
 - Nacional Financiera: política industrial, asistencia técnica a PYMES,
 - Banco Nacional de Comercio Exterior: diversificador del comercio exterior y turismo,
 - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos: desarrollo regional y de infraestructura.
- Construir las escuelas públicas con agua, drenaje, luz eléctrica e infraestructura de calidad con empleo para las personas de las comunidades.
- Proveer el acceso al agua potable y drenaje con la construcción de infraestructura con empleo para las comunidades, y bajo los estándares que garanticen la seguridad de los educandos y del profesorado.
- Promover la construcción de vivienda digna con empleo a las comunidades de la región.
- Se propone otorgar becas para jóvenes que estudien en niveles de bachillerato, universitario y posgrado para que sean empleados por empresas que participen en la construcción de proyectos de infraestructura o en las concesiones otorgadas por el Sector Público Federal. En este sentido, cualquier empresa que se beneficie de ganar una licitación o concesión del Sector Público Federal así como a la que obtenga créditos de la Banca de Desarrollo, subsidios y beneficios fiscales de la SHCP, recursos de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología o la Secretaría de Economía, deberá capacitar a un joven del programa Jóvenes Construyendo el Futuro (1 joven de nivel bachillerato, universitario o posgrado por cada dos millones de pesos derivados de cualquiera de los aspectos antes citados).
- Fortalecer el sector de Telecomunicaciones.
- Mejorar la productividad en función de la vinculación entre empresas, universidades y proyectos de infraestructura del Sector Público Federal.

- Fomentar las patentes de mexicanos, sobre todo en los sectores industriales asociados a proyectos estratégicos.
- Asimismo, es necesario definir las políticas generales en cuanto al desarrollo de la pesca, la acuicultura y agricultura (diferenciada por zonas del país) ya que contribuye significativamente a la seguridad y soberanía alimentaria, al desarrollo económico de comunidades costeras y con aguas interiores, así como de productores acuícolas.
- Asimismo, es necesario definir las políticas generales en cuanto al desarrollo de la pesca y la acuicultura (diferenciada por zonas del país) ya que contribuye significativamente a la seguridad y soberanía alimentaria, al desarrollo económico de comunidades costeras y con aguas interiores, así como de productores acuícolas.

b) Inversión Extranjera

La inversión extranjera no es una transacción sino una relación, es decir, implica una relación continúa integrada por muchos y muy distintos actores con diferentes intereses. La estrategia de política de inversión no solo debe buscar la atracción de la inversión, sino también hacer posible su establecimiento, retención y encadenamiento entre los sectores productivos local e internacional para así maximizar sus beneficios.

No todas las inversiones son iguales ni tienen los mismos efectos. Distintos tipos de inversión aportan diferentes beneficios, oportunidades y desafíos y tienen diferentes efectos sobre el desarrollo socioeconómico del estado receptor, por lo que se necesitan diferentes enfoques para capturar los beneficios potenciales de cada uno de ellos y mitigar sus externalidades. Por ejemplo, la inversión en búsqueda de recursos naturales no es igual que la inversión que busca producir bienes y servicios para suplir al mercado local, o de la inversión que se establece en una localidad para producir bienes y servicios y exportarlos.

La promoción proactiva y estratégica es necesaria para atraer la inversión que se desea. Ante una competencia cada vez más feroz por la inversión extranjera directa, las localidades (países, estados

o comunidades) necesitan contar con una visión estratégica, identificando aquellos segmentos que brindan mayores beneficios y que a la vez son de gran interés para los inversionistas, dado el nivel de competitividad real o latente. Con esa base, se construyen propuestas de valor relevantes para cada tipo de inversión que se desea atraer, y se busca a los inversionistas objetivo de forma proactiva, normalmente utilizando técnicas de mercadeo y venta directa y relacional.

En paralelo, considerando que México ocupa la posición 84 de un total de 190 países evaluados en materia de cumplimiento de contratos de acuerdo con el Informe *Doing Business*, se requiere garantizar un Estado de Derecho que asegure el cumplimiento de los contratos y brinde certidumbre a los inversionistas interesados, tanto nacionales como extranjeros.

Asimismo, es necesario proporcionarles un buen nivel de servicios de información, asesoría, exploración de sitio, contacto con autoridades y proveedores relevantes, resolución de problemas, y mejoramiento constante del ecosistema, entre otros.

c) Nuevos esquemas de asociaciones público y privadas.

Considerando que los recursos presupuestarios son limitados y que existen diversas necesidades de financiamiento, es necesario identificar más y mejores esquemas de colaboración entre la Federación, estados y municipios en colaboración con el sector privado en los que se prioricen los proyectos de obra pública y prestación de servicios que tengan mayor retorno social y económico, identificando sinergias entre diversos actores públicos y privados.

Dada la naturaleza del esquema de Asociación Público-Privada (APP), así como la falta de reglas claras y homologadas para la planeación y ejecución de proyectos y/o prestación de servicios, es necesario plantear un rediseño de estos mecanismos de colaboración para garantizar que funcionen como una alternativa de financiamiento para la provisión de infraestructura y servicios públicos, y no como una oportunidad más para evitar la fiscalización de recursos públicos.

Con ello, puede garantizarse que los proyectos o servicios de APP se establezcan con el objetivo de aumentar la eficiencia y productividad económica y no para trasladar el gasto fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance. En esta línea, en el planteamiento de su rediseño, los mecanismos de APP deben establecer una adecuada distribución de los riesgos basada en las capacidades del Estado, empresas concesionarias, usuarios, instituciones financieras y aseguradoras.

Además, es necesario evitar cualquier intento de compensar las deficiencias en la elaboración de proyectos, elevando los riesgos que corre el sector público, para lo cual es indispensable que los riesgos que enfrenten los diversos proyectos sean cuantificados con la mayor precisión posible y distribuidos con toda claridad entre los gobiernos y los inversionistas privados, así como que los procesos de licitación cumplan cabalmente con lo establecido en el artículo 134 constitucional.

Resulta indispensable una planeación y ejecución de los proyectos más eficiente, para lo cual se requiere una constante capacitación de los servidores públicos encargados de la identificación de las necesidades que originan la posible asociación. Esta capacitación deberá contemplar temas como regulación legal, estructuración de contratos y sostenibilidad de los pagos al inversionista privado.

De esta forma, será posible elaborar un diseño que realmente atienda los requerimientos públicos y permita utilizar los recursos de manera eficiente.

Un mejor esquema de APP permitiría contar con una cartera de proyectos que refleje las prioridades sociales, económicas y políticas del país, con mecanismos que garanticen el cumplimiento de los contratos por ambas partes.

3. GASTO PÚBLICO

Un adecuado proceso de programación y presupuestación permitiría visualizar las prioridades de gobierno. La asignación y ejercicio de los recursos públicos en el presupuesto tiene un impacto directo en la población, por lo que se requieren mecanismos de transparencia que permitan darle un seguimiento puntual.

Cabe señalar que existe una restricción presupuestaria donde el Estado no tiene completa libertad para decidir el destino del gasto público, pues está limitado por cuestión de pensiones, aportaciones y participaciones, así como deuda pública, rubros que absorben el 56% del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019; es decir, el gobierno sólo tiene incidencia directa sobre el 44% del Presupuesto, el cual representa casi 2.5 billones de pesos.

RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL PEF 2019 (en mmdp)		
CONCEPTO	MONTO	%
DEUDA	\$ 770.80	13.20%
PENSIONES	\$ 877.50	15%

PARTICIPACIONES Y APORTACIONES	\$ 1,639.20	28%
RAMOS AUTÓNOMOS	\$ 112.30	1.90%
IMSS, ISSSTE, PEMEX Y CFE (sin pensiones)	\$ 1,206.10	20.60%
RAMOS ADMINISTRATIVOS	\$ 1,122.40	19.20%
RAMO 23 (sin pensiones)	\$ 113.00	1.90%
TOTAL GENERAL	\$ 5,838.10	100%

Fuente: Presupuesto de Egresos 2019. SHCP.

a) Adecuaciones al Presupuesto

El manejo responsable de las finanzas públicas eliminará la discrecionalidad con la que tradicionalmente se ha modificado el presupuesto que se aprueba por la Cámara de Diputados. Año con año se realizan adecuaciones que modifican el presupuesto aprobado por el H. Congreso. Uno de los problemas con estas adecuaciones es que SHCP es quien autoriza estos cambios, sin que exista un contrapeso en la toma de decisión, que analice si las modificaciones al presupuesto tienen impactos positivos o negativos en la composición y calidad del gasto. Los contrapesos en estas decisiones son una práctica que sí ocurre en otros países.

Por ello, se debe analizar la implementación de un consejo técnico independiente que contemple la participación del sector privado, sociedad civil y academia para que, haciendo uso de la información de desempeño disponible en la SHCP, opine sobre la pertinencia de las modificaciones presupuestarias. En este sentido, será necesario que dicho consejo tenga participación activa en cada una de las etapas del ciclo presupuestario.

Asimismo, se sugiere analizar la posibilidad de reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el objeto de que las modificaciones al presupuesto se realicen a través de mecanismos adecuados de control a partir de criterios homologados que den elementos

para la evaluación del ejercicio del gasto considerando los objetivos y metas de los programas y acciones.

b) Apertura Gubernamental

A nivel federal, desde hace algunos años, México ha implementado acciones para garantizar el acceso a la información pública en lo relativo a distintas temáticas gubernamentales, por ejemplo, la ciudadanización del ciclo presupuestario. En esta línea, México es parte de diversas alianzas y organismos internacionales que promueven, en cada uno de los ámbitos y temáticas, la apertura y transparencia gubernamentales. En particular, destaca la participación e innovación de México en la Alianza por el Gobierno Abierto y la Alianza por las Contrataciones Abiertas.

En este sentido, es importante dar continuidad y ampliar los esfuerzos de México en materia de transparencia presupuestaria y contrataciones abiertas. En la primera materia, México cuenta ya con el portal de Transparencia Presupuestaria, plataforma en línea que tiene como propósito presentar a la ciudadanía, de manera accesible, oportuna y abierta, la información del ejercicio de los recursos federales, incluyendo obras públicas y programas sociales. Dicho portal ha sido merecedor de reconocimientos internacionales y nacionales, así como ejemplo de buena práctica para que los gobiernos locales transparenten y publiquen su información relacionada con el presupuesto y gasto público.

En este orden de ideas, y de acuerdo con el dictamen de reciente aprobación de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, se sugiere que el portal de Transparencia Presupuestaria contenga en formato de datos abiertos la información contable y presupuestal armonizada de los estados y municipios; de igual manera, las entidades federativas deberán realizar ejercicios de transparencia proactiva en relación con las temáticas antes mencionadas.

Los ejercicios de transparencia presupuestaria, además de ser parte del Sistema de Rendición de Cuentas, contribuyen abatir la corrupción, siempre que se garantice y se proteja el derecho de

acceso a información abierta, oportuna, completa, accesible, utilizable, comparable, interoperable y, en su caso, ahondar en las reformas legales necesarias.

Por otro lado, es necesario que se continúe con la implementación del Estándar de Contrataciones Abiertas del Gobierno Federal, adoptado en el año 2017. Para ello, es importante que el Sistema de Contratación Pública en México sea completamente transaccional, abierto de manera predeterminada, y contemple el registro de la información del proceso de contratación de acuerdo con los estándares internacionales.

El desarrollo, mejora y alcance de la información presupuestara de los tres órdenes de gobierno, asegurará que la Plataforma Digital Nacional contemplada en el marco de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción pueda utilizar los datos para generar inteligencia y combatir la corrupción en procesos y áreas específicas de riesgo.

c) Programación y Presupuestación

Se considera indispensable que la toma de decisiones del ciclo presupuestario, se lleve a cabo con base en información que permita la efectiva programación y presupuestación de los recursos públicos, a partir de análisis y mediciones desarrollados por diversas instituciones públicas, asegurando en ellos, espacios de participación de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil. Para ello, se requiere, como se mencionó en el apartado denominado “a) adecuaciones al presupuesto”, de un consejo técnico independiente que cuente con un centro de estudios en materia hacendaria para asegurar que todo el ciclo presupuestario se lleve a cabo con base en evidencia sobre la eficiencia y eficacia de los ejercicios anteriores, así como a partir de herramientas y criterios metodológicos que garanticen que tanto la programación como la presupuestación se realicen con apego al principio de progresividad de los derechos humanos y de la consolidación institucional de los principios que definen al Estado democrático de Derecho, así como perspectiva de género e igualdad sustantiva.

Igualmente, que las decisiones en la materia se ejecuten con los más altos parámetros de transparencia, poniendo a disposición de la sociedad, durante todas las etapas, la evidencia y documentos que sustenten la formulación de un programa o política pública.

De esta manera, se requiere vincular los programas presupuestarios con los diversos tipos de evaluaciones (diseño, consistencia y resultados, impacto o específicas de desempeño), demostrando la viabilidad y factibilidad de los programas o políticas públicas, incluyendo las reformas legislativas.

d) Gastos Fiscales

Los gastos fiscales son las cantidades que deja de recaudar la administración pública por la concesión de privilegios fiscales a ciertos contribuyentes o determinados sectores económicos. Los gastos fiscales consisten en el no ingreso o en el ingreso negativo para la Administración.

De manera general, los gastos fiscales pueden definirse como las herramientas de política pública que benefician económicamente a los contribuyentes, porque el Estado decide no cobrar los impuestos que debería de cobrar, y se les llama “gastos” porque son equiparables a la entrega directa de recursos públicos por la vía del presupuesto.

Aplican en este sentido las exenciones de impuestos, tasas reducidas, condonaciones, créditos fiscales y condonaciones de impuestos con la finalidad de incentivar productos, actividades o servicios.

Se requiere una profunda revisión y evaluación de la manera en cómo se han implementado los gastos fiscales y fortalecer su regulación y supervisión, con la finalidad de resguardar la información correspondiente al otorgamiento de privilegios fiscales a agentes económicos o sectores de la población que no son usuarios interesados de acuerdo con la regulación aplicable.

4. COMPETENCIA ECONÓMICA

La competencia económica indudablemente aporta al crecimiento del país y su correcta regulación contribuye al bienestar social. Además, alienta la innovación en sectores como salud y uso de nuevas tecnologías.

De acuerdo con la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), cuando los mercados son competitivos, se maximiza el bienestar social en la medida en que los oferentes se esfuerzan para brindar mejores productos y precios. Por el contrario, las empresas que enfrentan poca competencia en sus mercados pueden subir sus precios y retener a sus clientes debido a la falta de competidores. Esto tiene un impacto directo en el bienestar de los hogares y productores.

La competencia es una de las estrategias que ayudan de mejor manera a reducir la desigualdad entre la sociedad. Una mayor desigualdad frena el crecimiento económico. En México, se ha demostrado que los mexicanos hemos tenido que pagar hasta un 98% más de lo que deberíamos y son los ciudadanos de menores ingresos quienes llegan a pagar hasta 4.4 veces más que las personas con más recursos, como proporción de sus ingresos. Esto demuestra que la falta de competencia es análoga a un impuesto regresivo para la población.

En general, se pueden encontrar tres razones por las cuales puede no existir competencia en un mercado:

- La primera es cuando las empresas, de manera voluntaria y coordinada, reducen la intensidad de la competencia. Esto sucede cuando se realizan prácticas anticompetitivas o cuando una empresa, con gran presencia en los mercados, puede desplazar a otras y evitar que otros actores económicos participen en un mercado. Estas prácticas, contrarias a nuestra legislación, deben ser investigadas y sancionadas por la autoridad en la materia.
- La segunda razón de falta de competencia se deriva de la propia estructura de los mercados. Tal es el caso de la existencia de bienes y servicios que, por las características propias en su producción, son elaborados por una sola empresa. No obstante, esto implica que no se maximice el bienestar social y por ello es necesario que el Estado, a través de sus órganos legislativos y regulatorios, emita disposiciones de carácter general que generen un mayor beneficio a la población.

- Por último, la tercera causa de falta de competencia en los mercados se puede derivar de problemas regulatorios. Los servidores públicos, al emitir actos de autoridad, pueden estar limitando la competencia en los mercados cuando las disposiciones emitidas para realizar una contratación pública reducen la posibilidad de las empresas para ofrecer bienes y servicios, o limitan a las empresas para solo ofertar en ciertas condiciones.

Aunque pueden existir alternativas que parezcan más efectivas, la competencia en los mercados es la solución que genera las mayores ganancias sociales en los mercados, y tiene un mayor impacto en el largo plazo. Por ello, es importante promover que los mercados estén abiertos a una mayor competencia.

Para lograr lo anterior, es necesario fortalecer la cultura de la competencia entre todos los sectores de la sociedad, evitando la comisión de prácticas ilegales, regulando de forma eficiente las estructuras de mercado que impidan la competencia, y promoviendo la creación de marcos regulatorios que limiten, de forma injustificada, la competencia y libre competencia.

En este sentido, con la finalidad de contar con una adecuada regulación y vigilancia de los mercados nacionales, es necesario fortalecer la capacidad de la COFECE y otorgarle mayores facultades respecto a posibles sanciones a agentes del sector privado por malas prácticas.

Asimismo, se sugiere analizar la posibilidad de realizar modificaciones legales para otorgar a la COFECE atribuciones para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de leyes federales y locales contrarias a la garantía constitucional a la libre competencia.

a) Procesos de contratación pública

Las contrataciones públicas son elementos esenciales para que el Estado brinde a los ciudadanos los bienes y servicios necesarios para impulsar el desarrollo social y económico. En promedio, los países

miembros de la OCDE ejercen alrededor de un tercio de su gasto público en este ámbito, mientras que en México se destina poco más de 20% del presupuesto público.

En el contexto mexicano debe reconocerse una importante dispersión normativa en materia de adquisiciones, aplicable para el ejercicio de los recursos federales y estatales, lo cual genera ambigüedad, espacios de potencial arbitrariedad y riesgos de corrupción. La carencia de una Ley General que regule las adquisiciones públicas en todos los ámbitos, así como la falta de plataforma, estándares y procesos homologados para todos los ámbitos y poderes provoca, por un lado, que los procedimientos no partan de los mismos principios generales de imparcialidad, además de que se abran importantes espacios de opacidad.

Al respecto, el estudio Miscelánea de obstáculos regulatorios de la COFECCE muestra que las leyes en materia de adquisiciones de las entidades federativas obstaculizan – a través de distintos mecanismos – principios básicos de competencia e imparcialidad, además de que se generan riesgos de que las áreas de adquisiciones realicen contrataciones ad hoc, que no necesariamente se alinean a criterios de calidad, eficiencia y precio.

Aunado a lo anterior, se reconoce la carencia de procedimientos estandarizados para la planeación de adquisiciones y obras públicas. Al respecto, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados (LOPSRM) permite que la licitación de una obra pública se lleve a cabo sin una planeación adecuada en casos excepcionales. No obstante, de acuerdo con México Evalúa, la falta de planeación en los proyectos de obra pública es más bien la regla y no la excepción. Lo anterior genera riesgos de corrupción en los proyectos contratados, al abrir potenciales espacios de discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y los contratistas seleccionados.

Asimismo, México Evalúa reconoce que la falta de estándares claros de transparencia y de publicidad de la información sobre adquisiciones abre espacios para la discrecionalidad, incrementando los potenciales riesgos de corrupción. Al respecto, en el estudio Métrica de Transparencia de Obra Pública, y con base en un amplio estudio de documentos que integran el

expediente de una obra pública, se encontró que el nivel promedio de transparencia que alcanzaron estos procedimientos fue solo de 3.7 puntos, en una escala de cero a diez.

Esta situación se torna aún más preocupante si se considera que las plataformas existentes -por ejemplo, CompraNet- no ofrecen información suficiente y clara sobre los procesos de adquisiciones, además de que no permite cruzar información relacionada con los antecedentes de los proveedores, su historial de cumplimiento u otro tipo de variables relevantes que permitan aminorar riesgos.

Un ejemplo límite de la carencia de esquemas uniformes de planeación, seguimiento y transparencia del gasto destinado a adquisiciones y obra pública se encuentra en las adjudicaciones directas. Otro caso es el de las denominadas asociaciones público-privadas, instrumentos de los cuales resulta en ocasiones complejo reconocer su necesidad, alcance, resultados, su rentabilidad social, así como la distribución de riesgos entre el sector público y la iniciativa privada. Ello hace indispensable, como ya se mencionó, mejorar los procesos de distribución de riesgos y de licitación, así como justificar plenamente ante la sociedad, los beneficios de emprender proyectos de inversión bajo este esquema.

Con la finalidad de transparentar los procesos de adquisiciones, se propone:

- Crear un padrón nacional de proveedores de gobierno que asegure procesos de adquisiciones con mayor vigilancia a escala nacional.
- Dar continuidad y promover la adopción nacional del Estándar de Contrataciones Abiertas adoptado por el Gobierno Federal.
- Crear un sistema nacional homologado de adquisiciones, que permita la estandarización de procesos y el uso de herramientas de inteligencia artificial para la identificación y gestión de riesgos.
- Establecer criterios homologados para las adquisiciones en materia de planeación, gestión y evaluación en materia de compras públicas.
- Impulsar la adopción de una legislación general en materia de adquisiciones y obra pública.

- Fomentar la participación de la sociedad civil y el sector privado en todas las etapas del proceso de contratación pública, en particular, en la elaboración de los planes anuales de adquisición y el seguimiento y monitoreo de la obra pública.

b) Medicamentos

La entrada de los medicamentos genéricos intercambiables al mercado es tardía y lenta. En promedio, en México transcurren más de dos años entre el vencimiento de una patente y el lanzamiento al mercado del primer genérico. En Estados Unidos, el genérico entra al mercado de manera inmediata en los casos de los medicamentos más vendidos y, en la Unión Europea, el lapso es de siete meses. Si las condiciones de entrada al mercado de los medicamentos genéricos fueran similares a las de otros países, las familias mexicanas podrían ahorrar alrededor de 2,552 millones de pesos anuales.

Lo anterior se debe a que en México, a diferencia de otros países, la autoridad sanitaria, es decir, la Comisión Federal para la Protección contra los Riesgos Sanitarios, (Cofepris) consulta al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) para garantizar que no se viole patente alguna, antes de autorizar la entrada de un medicamento genérico al mercado, bajo el argumento de que las patentes no están claramente identificadas con cada medicamento de referencia.

Esta consulta es opaca para el solicitante, lo cual lo deja en estado de indefensión. Más aún, este sistema de vinculación entre la Cofepris y el IMPI genera los incentivos para que los laboratorios innovadores adopten diversas estrategias para retrasar o impedir la entrada de genéricos. Una de ellas es interponiendo litigios por violaciones a patentes, aprovechando la falta de transparencia, y otra es registrando varias patentes sobre una misma sustancia activa (se vence la principal, pero al estar las demás vigentes, el genérico no puede entrar al mercado).

Se requiere realizar una revisión en los procesos de patentes y propiedad industrial en los medicamentos, coordinando las labores entre el IMPI y la Comisión Federal para la Protección contra los Riesgos Sanitarios. Para ello, se sugiere llevar a cabo labores de digitalización de toda la

documentación relativa a las patentes, lo que ayudaría a tener más confianza, certeza y seguridad en la compra de medicamentos.

Específicamente, se propone:

- Establecer que la Cofepris incluya, en la lista de medicamentos de referencia, la información sobre patentes vinculada a cada medicamento y su fecha de caducidad. Con este registro, claro y público, se reduciría el costo de búsqueda y la incertidumbre en el proceso de autorización.
- Eliminar la consulta intragubernamental sobre patentes entre Cofepris e IMPI, por lo que la autorización se fundamentaría sólo en confrontar contra el listado público de medicamentos de referencia. Ello eliminaría los retrasos innecesarios y los incentivos de los laboratorios innovadores a litigar sin fundamento.
- Imponer límites al otorgamiento de patentes secundarias, como se ha hecho en la India, en el Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial. Ello con el fin de reducir la emisión de patentes que no introduzcan innovaciones significativas en los medicamentos, pero que son utilizadas para retrasar la entrada de nuevos productores; ello sin menoscabo alguno de la calidad del medicamento y de la salud de la población.
- Establecer que el médico esté obligado a escribir la denominación genérica en la receta y permitir la sustitución entre medicamentos genéricos (con y sin marca) cuando contengan el mismo principio activo, concentración y vía de administración.

5. BANCA DE DESARROLLO

La banca de desarrollo está constituida por instituciones gubernamentales ocupadas en financiar sectores específicos, como comercio exterior o apoyos crediticios a gobiernos estatales y municipales.

Además, promueve la modernización del sector industrial y estimula el desarrollo de los mercados financieros, por lo que se ha constituido como impulsora del crecimiento en México.

La banca de desarrollo requiere fortalecer su política de transparencia y rendición de cuentas, mediante indicadores adecuados para cada servicio financiero.

Se sugieren las siguientes acciones:

- Actualizar el sistema de banca de desarrollo con el auxilio de plataformas electrónicas para la inversión de capitales y financiamiento que permitirían, por ejemplo, publicar las necesidades de capital y financiamiento de MiPyMEs y recibir ofertas de instituciones financieras que ofrezcan financiamiento y coinversión de sus proyectos. También se podrían regular plataformas electrónicas para créditos al consumo y a la vivienda.
- Garantizar neutralidad y trato no discriminatorio en la promoción y cobro de los servicios de operación y distribución entre fondos de inversión propios y de terceros.
- Crear un buró de riesgos, independiente en propiedad y operación de las empresas aseguradoras, al que éstas estén obligadas a proveer de información y que sirva como mecanismo para que las aseguradoras puedan hacer cálculos actuariales más acertados sobre sus actuales y potenciales clientes.
- Promover una reforma uniforme en la legislación civil de las entidades federativas para llevar a cabo, de manera homogénea y a un bajo costo, cualquier trámite relacionado con hipotecas, sus modificaciones, así como trámites ante los registros públicos de la propiedad.
- Revisar y, en su caso, modificar los criterios de entrada y salida de las intervenciones de la Banca de Desarrollo, a efecto de evitar distorsiones innecesarias en materia de competencia en los sectores que están fomentando.
- Para mejorar la inclusión financiera de las MiPyMEs, es necesario ampliar la caja de instrumentos financieros, a fin de poder hacer frente a distintos contextos en los cuales se requiere financiamiento y responder a las necesidades financieras de su ciclo de vida productivo.
- Construir un sistema de información sobre instrumentos financieros que tenga como finalidad registrar las principales características de los productos existentes en los bancos de desarrollo para MiPyMEs, incluidos los créditos, los fondos de garantía, los fondos de capital de riesgo y los programas de asistencia empresarial.
- Regular y homologar las comisiones de servicios financieros

- Fortalecer la innovación tecnológica, promoviendo el uso de banca digital
- Incluir servicios financieros adecuados para comunidades marginadas, facilitando su acceso y uso, así como proporcionar educación financiera para la población
- Crear y operar el Sistema Nacional de Financiamiento Rural.
- Fortalecer los fondos de garantía líquidos, a efecto de potencializar el crédito en las regiones más pobres y en el resto del país, con el apoyo de la banca comercial.
- Incorporación al sistema nacional de crédito agropecuario a productores nacionales.
- La creación de una estrategia sobre la inclusión financiera de las mujeres: lo anterior, considerando el impacto intergeneracional de la inclusión financiera de las mujeres, ya que ellas tienden a orientar una parte importante de sus activos financieros formales a la inversión en el capital humano de sus hijos (educación y salud) con lo que se obtiene un impacto positivo en su movilidad social. Por ello, es que se requiere crear mecanismos de protección social para las usuarias de servicios financieros para reducir la posibilidad de que las desigualdades socioeconómicas de hoy se conviertan en desigualdades de origen.

6. ENERGÍA

La Agencia Internacional de Energía (IEA) define la Seguridad Energética como la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible; ésta observa diversas facetas: a largo plazo se ocupa principalmente de las inversiones oportunas para suministrar energía de acuerdo con el desarrollo económico armonizado con la sustentabilidad ambiental; a corto y mediano plazo se centra esencialmente en la capacidad del sistema energético para garantizar el suministro constante y equilibrado de la demanda nacional, así como para reaccionar oportunamente ante cambios repentinos en el equilibrio entre la oferta y la demanda.

Por su parte, la doctrina establece que en el concepto de Soberanía Energética subyace la idea de que un país, al carecer de autonomía para determinar su matriz, o bien hacerlo dependiente de otro para generar energía, no es totalmente soberano. De lo anterior se desprende, que ser soberanos es poder disponer de la energía que cada país tiene y requiere, de los recursos del suelo y el subsuelo con el mayor grado posible de libertad y de autonomía.

En este sentido, resulta necesario fortalecer la capacidad de gasificación del país; revisar, ajustar y transparentar metodologías tarifarias; promover la investigación, implementación y desarrollo de energías limpias y renovables (hidrógeno, biomasa, residuos sólidos, energía cinética, energía eólica, energía geotérmica, turbinas hidro-cinéticas y energía solar); ampliar y modernizar la red nacional de transmisión energética del país; incorporación de etanol en las gasolinas para reducir los índices de contaminación. Asimismo, la promoción del transporte eléctrico recargable, en todo el sistema de movilidad, tanto pública como privada y robustecer los mecanismos de participación comunitaria e indígena.

“POLÍTICA Y GOBIERNO”

1. Transparencia y Combate a la Corrupción

La evidencia en el contexto mexicano señala la existencia de un bajo nivel de presentación de denuncias relacionadas con hechos de corrupción. De acuerdo con INEGI, en 2016 se presentaron poco más de 144 mil denuncias por este tipo de hechos, de las que 70% se presentaron ante autoridades estatales y municipales.

Con esta información, se estima que en 2016 se realizaron alrededor de 120 denuncias por cada 100 mil habitantes, además de que solamente se presenta una denuncia por cada 100 hechos de corrupción que ocurren.

Dos razones que pudieran explicar este problema son: 1) la dispersión de canales para la presentación de denuncias, y 2) el miedo percibido entre la población y los servidores públicos con respecto a la presentación de denuncias. Con respecto al primer punto, para 2016 sólo 4 de 10 de denuncias se realizaron a través de sistemas en línea, y las restantes se hicieron a través de medios presenciales o telefónicos; canales que imponen barreras a la denuncia (traslados, costos adicionales, miedo a la represalia ante la falta de anonimato).

Con respecto al segundo punto, una barrera para la presentación de denuncias es la carencia de esquemas eficaces de protección y anonimato de denunciantes, testigos y víctimas de la corrupción. El Informe final para México de la ronda 5 del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESISIC) de la Organización de los Estados Americanos, señala que nuestro país carece del andamiaje normativo y de gestión necesario que proteja a servidores públicos y ciudadanos que denuncian hechos de corrupción. De lo anterior, se sugieren las siguientes acciones:

- Promover el diseño, adopción e implementación de protocolos y canales estandarizados para la presentación y seguimiento, transparente y en tiempo real, de denuncias por hechos de corrupción.
- Generar procesos homologados y sencillos de protección integral (anonimato, seguridad, defensa legal e integridad) a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción, al ser un espacio de coordinación e interlocución de los distintos actores que participan en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización de recursos públicos, deberá establecer, articular y evaluar políticas públicas integrales en la materia con la finalidad de combatir la impunidad, controlar la arbitrariedad, involucrar a la sociedad y el sector privado en el control de la corrupción, así como fortalecer los puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

Para ello, resulta indispensable la participación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y de sus homólogos en las entidades federativas, para la elaboración de las propuestas de política pública en la materia, así como en el diseño de metodologías para evaluar su impacto, y dar seguimiento al fenómeno de la corrupción en México.

Adicionalmente, en el marco del control de la corrupción y la promoción de la transparencia y apertura gubernamentales, es necesario también llevar a cabo las siguientes acciones:

- El origen desagregado de los ingresos adicionales a lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación.
- El gasto ejercido financiado con recursos adicionales a lo aprobado por el Congreso.
- El uso y destino detallado de los ingresos excedentes, obedeciendo las clasificaciones oficiales del gasto público.
- Establecer un órgano autónomo, técnico y especializado que concentre la información sobre la infraestructura existente y su mantenimiento; realice y publique diagnósticos sobre las diferentes necesidades de infraestructura en cada orden de gobierno, a corto, mediano y largo plazo; y elabore una cartera de proyectos de inversión, con un orden de prioridad, para responder a estas necesidades.
- Establecer, tanto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) como en la Ley de Obras Públicas, una metodología objetiva y transparente para seleccionar los proyectos que serán propuestos al Congreso para obtener presupuesto público, una vez que ya cumplieron con lo establecido en materia de evaluación social de proyectos de inversión.
- La selección de los proyectos de infraestructura debe responder a una valoración y priorización objetivas que incluyan un sistema de puntaje o calificación de proyectos e indiquen las fuentes de financiamiento propuestas y su distribución a lo largo de distintos años fiscales.
- Definir los estándares de una planeación adecuada y completa, precisando que debe comprender el proyecto ejecutivo.
- Limitar los casos que justifican contratar a través de un procedimiento diferente a la licitación pública, para lo cual es indispensable contar con las debidas fundamentación y justificación.
- Regular el desarrollo de los procedimientos de contratación distintos a la licitación pública.
- Reforzar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de contratación, la gestión de contratos y la ejecución de trabajos.
- Revisar los lineamientos de la SFP, pues actualmente asignan un peso muy alto a la propuesta económica de un proyecto, por encima de la experiencia y capacidad técnica de

los participantes en la licitación, sin menoscabo alguno del principio constitucional en la materia.

- Las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias y entidades –que requieren autorización de la SHCP- se regularán en la LFPRH y no en el reglamento (RLFPRH Art. 93) como sucede actualmente.
- Presentar las propuestas de adecuaciones externas a la Comisión de Gasto Financiamiento para su análisis y discusión, especialmente aquellas que modifiquen rubros de gasto sensibles como salud, educación, etc. o gasto no prioritario.
- Aumentar la transparencia del uso y destino de la deuda pública.
- Incluir en la LFPRH una cláusula que establezca que el Gobierno Federal deberá presentar un listado de los proyectos productivos que se financiarán con recursos provenientes de la deuda pública, con plena justificación.
- Promover la ética y la integridad entre las y los servidores públicos, de manera que sea posible impulsar la mejora continua y el desempeño orientado a resultados; evaluar el desempeño de los programas y políticas públicas; implementar un sistema abierto y transparente en materia de obras y adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público que promueva y garantice la planeación y competencia económica, y que se funde en criterios, prácticas y legislaciones homogéneas; fomentar la simplificación administrativa y la democratización de las tecnologías de la información y comunicaciones.
- Instruir a la Auditoría Superior de la Federación para evaluar la pertinencia y/o reglamentar el uso de recursos públicos colocados en fideicomisos para obra pública.
- Hacer modificaciones a las leyes correspondientes para prohibir, reglamentar y/o someter a auditoría y evaluación la operación de fideicomisos que involucren recursos públicos.
- Establecer una instancia (evitando conflictos de interés) que asegure el uso correcto de inversión en obra pública, supervise el uso adecuado de fideicomisos y denuncie prácticas de corrupción.
- Inhabilitar a los agentes económicos que hayan sido sancionados por colusión, para participar en concursos subsecuentes.

- Requerir la participación de la COFECE en la revisión de bases, convocatorias o términos generales de licitaciones relevantes.
- Modificar los reglamentos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) para que las convocantes requieran a los licitantes revelar de manera anticipada a quién planean subcontratar, para qué y por qué, e impedir la subcontratación de empresas que hayan participado en los procedimientos de contratación en los que se adjudicó un contrato.
- Reformar la LAASSP y la LOPSRM para restringir la participación simultánea de miembros de un mismo grupo de interés económico y evitar simulación de competencia.

a) Fortalecimiento de los Sistemas de Fiscalización Locales

En un sistema democrático, es indispensable que las labores de fiscalización se lleven a cabo de manera autónoma, imparcial e independiente, de manera objetiva y con base en los resultados obtenidos.

Los recientes sucesos políticos han demostrado que los órganos locales de fiscalización difícilmente cumplen con su labor, pues existen casos de desvíos millonarios al erario que no pudieron haber ocurrido sin el fenómeno de la complicidad y la simulación que ha caracterizado los últimos años.

Destaca que el PND hace muy escasas referencias al ámbito municipal, sin el cual, es difícil articular las estrategias diseñadas para llevarlo a cabo. México es un país sumamente heterogéneo en el cual hay tantas realidades como municipios.

La dependencia presupuestaria del Poder Ejecutivo estatal, contribuye a que los órganos de auditoría locales se enfrenten a una labor comprometida en sus labores de fiscalización con poco margen de autonomía e independencia, lo que impide combatir eficientemente la corrupción.

Adicionalmente, considerando el marco de actuación del Sistema Nacional Anticorrupción y en particular, de la necesidad de que el Sistema Nacional de Fiscalización cuente con un mayor alcance y robustez, resulta de gran importancia que la función fiscalizadora local sea ejercida con criterios coordinados, compartidos y eficientes, en armonía con los propósitos de la Auditoría Superior de la Federación y con un sistema de carrera especializado para auditores y fiscalizadores en el país.

Con la consecución de ambas premisas, se contribuiría a garantizar la autonomía, independencia, imparcialidad, objetividad y efectividad de los órganos de control en todo el país, así como un funcionamiento armonizado y eficiente, que genere resultados públicos de alto valor.

“BIENESTAR”

El crecimiento económico incluyente involucra dos procesos simultáneos y mutuamente beneficiosos: dinamismo económico y reducción de la desigualdad. Al primer proceso el Estado contribuye a través de aquellas inversiones públicas que hacen más productiva la actividad económica de las personas, empresas y regiones. Al segundo el Estado contribuye a través de un sistema de recaudación de impuestos progresivo, suficiente y competitivo.

En relación con la inversión pública: 1) esta contribuye a que las personas adultas sean más productivas cuando se invierte en su salud, educación y capacitación a lo largo de la vida, cuidando que todas, independientemente de sus características de origen, tengan las mismas oportunidades; 2) contribuye a la productividad de las empresas cuando estas operan en un contexto con bienes públicos productivos; es decir, en ausencia de corrupción y con certeza jurídica, seguridad e infraestructura pública productiva (energía, comunicaciones, I+D, etc); y 3) contribuye a la productividad de las regiones cuando la inversión pública logra ampliar el acceso de la producción regional a las cadenas de valor nacionales e internacionales.

En este sentido, el Estado generará de forma equitativa oportunidades para el bienestar, que es como debe presentarse de manera explícita una política social progresista. Esto hará posible que el Estado sea un verdadero garante de derechos. Las oportunidades son posibilidades de elección de

la vida que valoran los individuos y tales oportunidades no deben ser azarosas ni temporales, ni concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un grupo reducido de personas. Algunas oportunidades son tan fundamentales que corresponden a derechos inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de provisión obligatoria.

Al menos 48 % de la desigualdad en los logros de la población mexicana se debe a que las oportunidades con las que cuentan las personas para salir adelante no son las mismas.

De acuerdo con Informe de Movilidad Social en México 2019, Hacia la Igualdad Regional de Oportunidades del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, los factores familiares explican la importancia de la desigualdad de oportunidades. La riqueza de origen es el segundo factor más importante de la desigualdad de oportunidades para alcanzar resultados de vida en educación y riqueza. El capital de origen, tanto físico, como humano, tiene una contribución mayor que la disponibilidad de bienes públicos para explicar las diferencias en los resultados de vida. El entorno, representado por la región de origen, las características del barrio de residencia y el tamaño de la localidad explican casi una tercera parte de la desigualdad de oportunidades, un peso también considerablemente alto, que condiciona las posibilidades de la gente de tener acceso a servicios sociales básicos, tales como la salud y la educación, pero también a la infraestructura de agua, saneamiento, transporte, seguridad y otros servicios indispensables para el funcionamiento de los mercados de trabajo y de la sociedad en general.

a) Programas sociales

Cabe destacar que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tienen la obligación de evaluar la eficacia de los programas gubernamentales, con el fin de identificar cuáles rinden frutos y cuáles no. Para ello, se sugiere fortalecer las atribuciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo que daría puntual seguimiento a cada programa social implementado por el gobierno.

En ese mismo sentido, se requiere un diseño adecuado de los programas públicos, que facilite su implementación y posterior evaluación, lo que incluye la publicación de Lineamientos y Reglas de Operación, con la finalidad de evitar discrecionalidades en la asignación de los recursos.

Asimismo, se propone analizar la posibilidad de condicionar las transferencias de recursos a la presentación de resultados de gestión y a la atención de los señalamientos de los órganos de control.

De manera general, en materia de desarrollo social y programas sociales se deberá:

- Establecer con máxima transparencia los criterios, procesos (reglas de operación) y evaluaciones con los que operarán los programas sociales del gobierno federal.
- Garantizar que las políticas sociales ofrezcan protección contra riesgos sociales y no se enfoquen solamente en la redistribución de ingreso. Las transferencias no condicionadas no aseguran que se cubran las necesidades de grupos vulnerables.
- Incluir a todos los grupos vulnerables definidos por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) en la política social y evitar que el presupuesto asignado o el diseño de las políticas los discrimine.
- Evaluar la efectividad de los programas sociales con base en metodologías bien definidas y transparentes, así como condicionar las asignaciones presupuestarias futuras al cumplimiento de objetivos específicos planteados al inicio de la implementación de los programas.
- Continuar con los esfuerzos del Sistema de Información Integral para consolidar un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social.

b) Políticas de carácter universal

Considerando lo anterior, se proponen, para dotar a la sociedad de un piso básico y propiciar la movilidad social, lo siguiente:

- Un Sistema Nacional de Salud (SNS) universal y unificado y financiado con impuestos generales.

- Un Sistema Educativo Nacional (SEN) gratuito, de calidad e incluyente desde la educación inicial hasta la educación superior.
- Un Sistema de Seguridad Social (SSS) con cobertura universal que permita la protección social de las personas en armonía con la flexibilidad laboral y de la actividad económica en general.

Cabe destacar que, a fin de poder implementar los sistemas nacionales anteriores, es necesario llevar a cabo una reforma hacendaria que le de sostenibilidad.

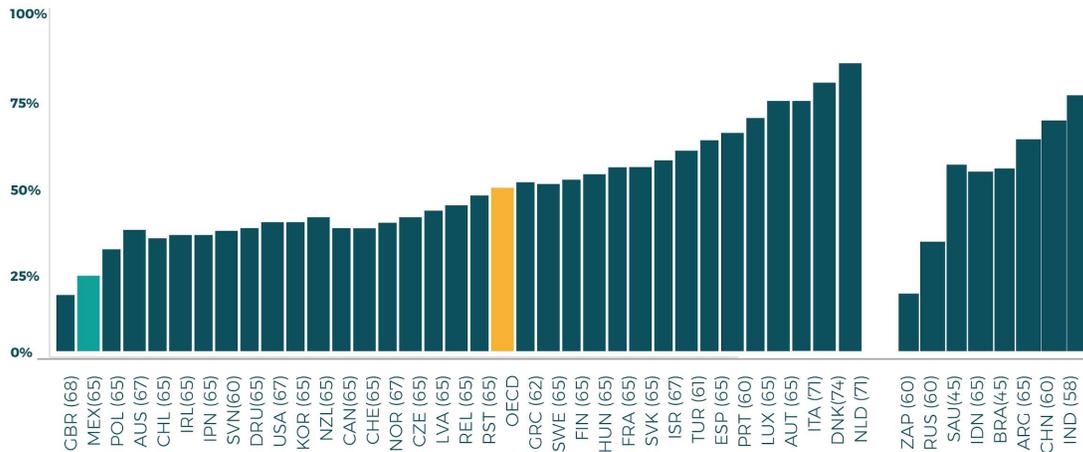
Adicionalmente, se propone sentar las bases e iniciar el desarrollo paulatino de un sistema nacional de cuidados, cuya población objetivo sería personas en situación de dependencia, con prioridad en las más pobres y vulnerables (niñas y niños, escolares, personas adultas mayores, enfermas o con alguna discapacidad). Dicho sistema buscará la corresponsabilidad de todos los actores de la sociedad con el Estado.

De la misma forma, se plantea la promoción e incentivos para la formación de organizaciones del Sector Social de la Economía, como una vía para el desarrollo de las comunidades, incluyendo la difusión de sus valores que son parte fundamental del éxito de este sector. Asimismo, se requiere incentivar la educación cooperativa, y difundir los diversos programas de apoyos con los que se cuenta, para que estos lleguen a más personas mediante la inclusión de los mismos en las diversas políticas públicas que se apliquen.

c) Pensiones

Diversos estudios y análisis del sistema de pensiones vigente, indican que la tasa de reemplazo del sistema puede resultar muy baja e insuficiente para garantizar un retiro satisfactorio para los trabajadores pensionados a la edad de retiro, principalmente por la baja tasa de aportación obligatoria y la baja densidad histórica que ha registrado el sistema en su conjunto, por lo que resulta indispensable incorporar un esquema de ahorro complementario y de carácter voluntario que sustente una tasa de reemplazo superior, independientemente del esquema de pensiones vigente o de las reformas que se llegaran a realizar al mismo.

TASA DE REMPLAZO EN EL MUNDO



Fuente: Gráfica tomada del reporte de CONSAR “Una ruta para elevar las tasas de reemplazo en México: Aportaciones y Subsidios en el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Es por ello, que se propone fomentar el ahorro complementario para el retiro con carácter voluntario, a través de la oferta de diversos productos financieros que compitan entre sí para ofrecer las mejores condiciones de rendimiento y costos de administración de cartera a los trabajadores ahorradores.

- Formalizar la economía, ahí se encuentra la mayor cantidad de mexicanos que no tienen acceso a un sistema de pensiones.
- Crear un sistema nacional de pensiones que genere transparencia, control y mayor certidumbre presupuestal.
- Que el Banco de México realice un estudio de cada una de las comisiones bancarias, para que, en caso de determinarlo necesario, emita medidas regulatorias específicas a cada problemática que permitan atender las fallas de mercado de cada servicio sin distorsionar indebidamente la competencia y la concurrencia en dichos mercados.
- Reformar la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro para establecer un sistema de pensiones con las siguientes consideraciones:

- ❑ Separar la administración de cuentas individuales de la gestión de fondos.
- ❑ Establecer que las administradoras de fondos compitan por los recursos de los trabajadores que no tomen decisiones de inversión, a través de licitaciones, a fin de incentivar la reducción de comisiones.
- ❑ La SHCP y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro podrían integrar un programa de mediano plazo de transición, cuyas primeras medidas sean: i) eliminar los gastos de promoción; y ii) que la empresa operadora (Procesar) concentre expedientes electrónicos únicos y centralice más la administración de cuentas.
- ❑ Otorgar certeza jurídica a usuarios y participantes de los servicios financieros a través de instituciones de tecnología financiera. En este sentido, la regulación secundaria, derivada de la Ley para Regular las instituciones de tecnología financiera, debe buscar siempre promover la competencia y permitir la innovación para permitir mayores oportunidades de desarrollo económico y genere más bienestar a un mayor número de consumidores.
- Establecer un mandato en Ley para que la empresa actúe como promotor del ahorro para pensiones, fungiendo como facilitador en la contratación del vehículo de inversión acorde para sus trabajadores, así como la plataforma de recaudación del ahorro individual.
- Para atacar el problema del bajo monto de las pensiones y gozar de una pensión cercana al 50% del último sueldo, según la OCDE deben aumentarse las contribuciones de las y los trabajadores a las AFORES del 6.5% al 13% del salario. Al respecto, pudiera dársele la opción al trabajador de destinar una parte o la totalidad de su ahorro de vivienda para fortalecer dichas contribuciones.
- La creación de un inventario del universo de pensiones, así como un estudio actuarial para ver cómo están fondeadas.
- Fortalecer el sistema de pensiones de cuentas individuales a través de bajar más las comisiones y mejorar los rendimientos con bajo riesgo. Asimismo, tener la cultura del ahorro. Como está ahora este sistema, genera desigualdad entre generaciones.
- Usar la pensión no contributiva como complemento a la pensión contributiva.

- Promover competencia para ofrecer los productos ad-hoc por diversos tipos de instituciones financieras, con regímenes de inversión homogéneos, aprovechando los ya existentes cuando sea el caso.
- Homologación del régimen fiscal con las Siefores de ahorro obligatorio y penalización por retiro anticipado, lo que a su vez implicaría homologación entre los vehículos ofrecidos.
- Deducibilidad inmediata para el trabajador.
- Deducibilidad de gastos acreditables para la empresa.
- Esquema abierto para trabajadores no asalariados e independientes.

d) Educación

México debe realizar las acciones necesarias para salir de los niveles más bajos de la prueba PISA y reducir la incidencia de estudiantes que no adquieren los conocimientos básicos determinados para superar la prueba PLANEA. Asimismo, es necesario promover un sistema educativo nacional en materia de formación cívica, ética, integridad, derechos humanos e igualdad sustantiva.

Para ello, se considera conveniente:

- Definir políticas que incrementen la cobertura en todos los niveles, en especial educación inicial y media superior.
- No limitar las áreas de oportunidad para el sistema educativo al magisterio. Es necesario atender causas sociales y económicas de fondo que permitan incrementar la matrícula y permanencia de las y los estudiantes en el aula.
- Incrementar la cartera de indicadores para dar seguimiento a la evolución del sistema educativo. Definir políticas públicas educativas con base en un solo indicador (la eficiencia terminal) limita su efectividad. Sería necesario observar al sistema desde diferentes ópticas para aplicar medidas más eficientes.
- Elevar la calidad de los planes de estudio públicos y elevar el rigor de los planes de estudio de instituciones que buscan el reconocimiento de la SEP.

- Generar programas que promuevan el desarrollo de capacidades prácticas con respecto a la cultura de la legalidad y la integridad.
- Actualizar y capacitar de forma permanente a las y los profesores.
- Fortalecer al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la educación comunitaria.
- Proveer la infraestructura y ampliar la cobertura del sistema educativo a comunidades rurales es indispensable para incrementar la cobertura educativa.

e) Salud

México se encuentra en un proceso avanzado de transición demográfica y epidemiológica, lo que impacta directamente al Sistema Nacional de Salud y a su respectivo financiamiento. No obstante, se propone analizar la posibilidad de reestructurar de dicho sistema, centrado en tres elementos clave:

- Universalidad del derecho a la salud con acceso efectivo.
- Integralidad, inclusión, equidad y sostenibilidad.
- Énfasis en la atención en los primeros años de vida.

Cabe destacar que se deberá coordinar e integrar el funcionamiento del SNS y del SEN con un Sistema Nacional de Protección Social, también de carácter universal, de manera que la igualdad de oportunidades se garantice como derecho a lo largo del ciclo de vida de las personas.

“AGENDA 2030”

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, se adoptaron en 2015 por los 193 Estados Miembros, con la finalidad de adoptar medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Dada la importancia de este acuerdo internacional, se considera indispensable que los 17 ODS se tomen como un elemento base en la planeación y programación de todas las acciones de gobierno, con la finalidad de dar cumplimiento a las metas de desarrollo y cumplir con el compromiso de México en el contexto mundial.

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, las y los diputados integrantes de la Presupuesto y Cuenta Pública, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, Economía Comercio y Competitividad, Economía Social y Fomento del Cooperativismo, Energía, Federalismo y Desarrollo Municipal, Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Infraestructura, Pesca y Radio y Televisión, solicitan incorporar en las Políticas Públicas y Programas de Gobierno relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo las observaciones expuestas en el presente documento, además de las proyecciones presupuestarias y de gasto necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Dip. Alfonso Ramírez Cuéllar Presupuesto y Cuenta Pública	Dip. Patricia Terrazas Baca Hacienda y Crédito Público
Dip. Eraclio Rodríguez Gómez Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria	Dip. Víctor Manuel Pérez Díaz Comunicaciones y Transportes
Dip. Fernando Galindo Favela Economía, Comercio y Competitividad	Dip. Luis Alberto Mendoza Acevedo Economía Social y Fomento del Cooperativismo
Dip. Manuel Rodríguez González Energía	Dip. Ricardo Villarreal García Federalismo y Desarrollo Municipal
Dip. Eduardo Ron Ramos Ganadería	Dip. Ricardo Francisco Exsome Zapata Infraestructura
Dip. Maximiliano Ruiz Arias Pesca	Dip. Laura Angélica Rojas Hernández Radio y Televisión

Presidentes de Comisiones del eje temático

“Desarrollo Económico”

GRUPO DE CONSULTA EXTERNO

Auditoría Superior de la Federación

México Evalúa A.C.

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico

Comisión Federal de Competencia Económica

Borde Político A.C.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Consejo Coordinador Empresarial